

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების პრობლემები და მისი დაძლევის მიმართულებები

გიორგი აბუსელიძე

ეკონომიკის დოქტორი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, abuselize@gmail.com

ალეკო მელაძე

ბიზნესის ადმინისტრირების პროგრამის დოქტორანტი, ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, alekomeladze88@gmail.com

საკვანძო სიტყვები: ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი; მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტი; ფისკალური დეცენტრალიზაცია; საგადასახადო შემოსავლები;

J.E.L. classification: H61, H72, H77

DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.07>

ციტირებისთვის: აბუსელიძე გ., მელაძე ა., (2022) ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების პრობლემები და მისი დაძლევის მიმართულებები. ეკონომიკური პროფილი. ტომი 17, 1(23), გვ. 15-29. DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.07>

ანოტაცია. ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური სიძლიერე სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარების განმაპირობებელი ფაქტორია. ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური სტაბილურობისათვის უმნიშვნელოვანესია ფინანსური დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაზრდა და მათი ბიუჯეტების შემოსავლების საკუთარი საგადასახადო წყაროებით უზრუნველყოფა, რომელიც სახელმწიფოს მიერ გატარებული ეფექტური ფისკალური პოლიტიკით მიიღწევა.

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის საგადასახადო წყაროებით უზრუნველყოფისათვის აუცილებელია ფისკალური პოლიტიკის ისეთი

კომპლექსური ღონისძიებების გატარება, რომლებიც ადგილობრივ ორგანოებს მისცემს მნიშვნელოვან სტიმულებს: იყოს ეკონომიკურად აქტიური, შექმნან მეტი სამუშაო ადგილები, მეტი დამატებული ღირებულება, გაზარდონ თავიანთი წვლილი ქვეყნის მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების გაუმჯობესებაში.

შესავალი

ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური განვითარების საფუძველს ფინანსური რესურსების მობილიზების სტაბილურობა წარმოადგენს, რომელიც მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული სახელმწიფოს მიერ გატარებულ საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკასა და ქვეყანაში საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფილ ფუნქციონირებაზე. აღნიშნულს ემატება რეგიონის ფინანსური დეცენტრალიზაციის უაღრესად დიდი მნიშვნელობა, რაც

თავისთავად ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ტერიტორიული ერთეულებისათვის ფინანსებისა და გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემას გულისხმობს. ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური დამოუკიდებლობისთვის აუცილებელია, რომ ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს თავიანთი ფუნქციების შესასრულებლად გააჩნდეთ საკუთარი შემოსავლები.

ფინანსური დეცენტრალიზაციისა და ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხის გაუმჯობესების კუთხით საქართველოში რამდენიმე ათეული წელია მიმდინარეობს რეფორმები, თუმცა თანამედროვე მდგომარეობა არასახარბიელოა, რაც საჭიროებს კონკრეტულ ღონისძიებათა სისტემის შემუშავებას. გამომდინარე აქედან, ტერიტორიული ერთეულების საგადასახადო შემოსავლების ოპტიმიზაციის პრობლემა იძენს მეტ აქტუალობას და მიგვაჩნია, რომ საგადასახადო შემოსავლების სრულყოფის ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა და მათ გადასაწყვეტად გარკვეული ღონისძიებების დასახვა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.

თანამედროვე პირობებში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლების წილი მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 95%-ზე მეტს შეადგენს, რაც გამოწვეულია ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში მიმართვით, მაგრამ არსებული მექანიზმი ხარვეზებით ხასიათდება, რაც მისი მასტიმულირებელი

როლის ნაკლებობით აიხსნება. არასახარბიელო მდგომარეობაა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაშიც, რასაც უმეტესწილად დღგ-ს განაწილების არსებული სქემა განსაზღვრავს და რაც ეკონომიკური აქტივობის ნაკლები სტიმულირებით ხასიათდება.

კვლევის მიზანია რეგიონის საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების პროცესებთან დაკავშირებული თეორიული და პრაქტიკული ხასიათის ზოგიერთი საკითხების შესწავლა, შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება და წინადადებების მომზადება. მიზნის შესაბამისად დასახული ამოცანებია: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსავლების საგადასახადო წყაროებით უზრუნველყოფის მექანიზმის სრულყოფა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლების პროპორციული წილის ზრდის შესაძლებლობების გამოვლენა.

კვლევის საგანია ტერიტორიული ერთეულების (ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტების) ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების წყაროები, მისი ფორმირების, ზრდისა და განვითარების თანამედროვე პრობლემები, ხოლო კვლევის ობიექტად აღებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები.

კვლევის მეთოდოლოგია

ნაშრომზე მუშაობისას პრობლემის შესწავლა განხორციელდა ძირითადად თვისობრივი და რაოდენობრივი კვლევის მეთოდების გამოყენებით. თვისობრივი კვლევის ფარგლებში მოხდა საკვლევი საკითხის შესახებ სიღრმისეული ინფორმაციის მოპოვება, დამუშავება და ანალიზი. რაოდენობრივი კვლევის

ფარგლებში ძირითადად ვიხელმძღვანელებთ ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციით. მიზნების შესაბამისად დამუშავდა რაოდენობრივი მონაცემები, რის საფუძველზეც გამოიკვეთა პრობლემისათვის დამახასიათებელი კონკრეტული ტენდენციები. აღნიშნული მეთოდების საშუალებით შეგროვებული მასალების შედარებისა და გაანალიზების საფუძველზე ჩამოყალიბდა შესაბამისი დასკვნები.

ძირითადი ნაწილი

ტერიტორიული ერთეულების ფინანსები მნიშვნელოვანი ეკონომიკური კატეგორიაა, რომლის საშუალებით ხორციელდება მთლიანი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის ნაწილის განაწილება და გადანაწილება. იგი დაკავშირებულია გარკვეული ფინანსური ფონდების ფორმირებასთან, რომელიც გამოიყენება ხელისუფლებისა და მმართველობის ტერიტორიული ორგანოების მიერ განსახორციელებელი სხვადასხვა რეგიონული პროგრამების დაფინანსებისა და სხვა ფუნქციების შესრულებისათვის, რაც, როგორც შედეგი, უზრუნველყოფს მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებასა და ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.

ტერიტორიული ერთეულების ფინანსების უმთავრეს რგოლს ადგილობრივი (მუნიციპალური) ბიუჯეტები წარმოადგენენ. ისინი გვევლინებიან ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების საქმიანობის ფინანსური უზრუნველყოფის ფორმად. ადგილობრივი ბიუჯეტები წარმოების პროცესის საბოლოო შედეგების მოსახლეობამდე დაყვანის ერთ-ერთი მთავარი საშუალებაა. ამ ბიუჯეტებიდან ფინანსდება,

ძირითადად სოციალური სფერო (სკოლები, ჯანმრთელობის დაცვის, კომუნალური და სხვა ობიექტები), აგრეთვე, საწარმოო სფეროს სხვადასხვა ობიექტები.

ნებისმიერი სახელმწიფოს საბიუჯეტო სისტემა იურიდიულ ნორმებსა და ეკონომიკურ ურთიერთობებზე დაფუძნებულ მართვის ყველა დონის ბიუჯეტების ერთობლიობას წარმოადგენს, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მექანიზმებისა და მეთოდების სისტემას განსაზღვრავს. საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების წესებისა და პრინციპების ერთობლიობა კი საბიუჯეტო მოწყობაა. საბიუჯეტო მოწყობამ, როგორც სოციალურ-ეკონომიკურმა მექანიზმმა, უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოების ინტერესების ბალანსი შემოსავლების მოზიდვისა და რესურსების განაწილების მიმართულებით (ღლონტი, 2007:40).

რეგიონული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა არის სახელმწიფო საფინანსო-საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც ასახავს ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის თანაფარდობას, განსაზღვრავს რეგიონის საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობის ხარისხს. რეგიონის ბიუჯეტისათვის საკუთარი საშემოსავლო ბაზის არსებობა წარმოადგენს ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების დამოუკიდებლობის საფინანსო საფუძველებს, საშემოსავლო ბაზის მოცულობა კი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს რეგიონული ბიუჯეტის საფინანსო-ეკონომიკურ მდგრადობაზე (ღლონტი, 2007: 43-44).

ტერიტორიული ერთეულების საფინანსო-ეკონომიკური განვითარებისათვის

მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა, რეგიონული და მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირების მიზნით კონკრეტული გადასახადის მიკუთვნების თვალსაზრისით. თუმცა, „ფისკალურ პოლიტიკაში ერთ-ერთ რთულ პრობლემას სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილება წარმოადგენს. კერძოდ, ადგილობრივ ბიუჯეტებში მეტწილად ჩაირიცხება ძნელად ამოსადები და მცირე ოდენობის საგადასახადო შემოსავლები, რაც მძიმე პირობებს უქმნის ადგილობრივ ორგანოებს. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული საგადასახადო შემოსავლების სამართლიანი განაწილების მეთოდოლოგია და მეთოდიკა“ (აბუსელიძე, 2009:42-46).

ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით დღემდე პრობლემად რჩება ბუნებრივი რესურსების საკუთრების საკითხი. ამ კუთხით აზრთა სხვადასხვაობაა ქართველ თუ უცხოელ მეცნიერ-ეკონომისტთა შეხედულებებში. პროფესორ ნ. ჭითანავას აზრით „ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაში, როგორც არსად, საჭიროა მაღალი დონის სახელმწიფო რეგულირების ხარისხის უზრუნველყოფა, რაც მიღწეული იქნება იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩება ბუნებრივი რესურსები“ (ჭითანავა, 1999: 274-276). ჩვენი აზრით, ბუნებრივი რესურსები ისე უნდა იქნეს გამოყენებული, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოს ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ზრდის ტემპები, ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა, ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მმართველობით

ორგანოებს გააჩნდეთ საკუთარი შემოსავლების წყაროები თავიანთი ფუნქციების განსახორციელებლად.

სხვა სიტყვებით, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებით წარმოებული საწარმო-ეკონომიკური ურთიერთობების შედეგად შექმნილი დამატებული ღირებულების ნაწილი საბიუჯეტო-საგადასახადო მექანიზმის გამოყენებით უნდა მიემართებოდეს მუნიციპალიტეტის ან/და, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში. ცხადია, იგივე პრინციპი უნდა იქნეს შენარჩუნებული საწარმოო სხვა რესურსების გამოყენების თვალსაზრისითაც. ფინანსური მექანიზმებით, ტერიტორიული ერთეულების ფინანსებისა და საბიუჯეტო პოლიტიკის ინსტრუმენტების გამოყენებით შესაძლებელია შეიქმნას ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა, რომლის მოცულობა დამოკიდებული იქნება რეგიონში და მუნიციპალიტეტებში არსებული რესურსების ეფექტიან გამოყენებაზე.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის ფორმირების თავისებურებები

ტერიტორიული ერთეულების მმართველობითი ორგანოების ეკონომიკური დასოციალური პროცესების მართვის ფუნქციის რეალური შესრულებისათვის მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის სტატუსის განსაზღვრა. ბიუჯეტის მდგომარეობა ხელისუფლების მიერ გატარებული ფინანსური პოლიტიკის შედეგია, რაც საბიუჯეტო რესურსების მართვის გრძელვადიან სტრატეგიას ეფუძნება, რომლის მიზანი გრძელვადიან პერსპექტივაში სტაბილურობის უზრუნველყოფაა (Glonti, 2018: 1-2).

რეგიონული ფინანსების სფეროში წარმოებული სახელმწიფო პოლიტიკა რეგიონის ეკონომიკურ აქტივობას უნდა

განაპირობებდეს, რაც გამოიხატება რეგიონში მწარმოებლურობის ზრდით, რეგიონში შექმნილი დამატებული ღირებულების ზრდით, სამუშაო ადგილების ზრდითა და რეგიონის მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებით.

თანამედროვე პირობებში საქართველოში საბიუჯეტო ურთიერთობები ეყრდნობა დამოუკიდებლობის (ავტონომიურობის) პრინციპს. მიუხედავად ამისა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების სახელმწიფო ბიუჯეტთან დამოკიდებულობის ხარისხი მკვეთრად დიდია, ვგულისხმობთ როგორც ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს, ასევე ადგილობრივ (მუნიციპალიტეტების) ბიუჯეტებს. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი, გარკვეულ ობიექტურ მიზეზთა გამო, ცხადია მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტზეა დამოკიდებული, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილი 2018 წლიდან ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადით ფორმირდება, ამდენად, მისი დამოკიდებლობის ხარისხიც შედარებით დიდია.

ცხრილი 1

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო

შემოსავლები, 2021 წ. (მლნ. ლარი)

შემოსავლები	303.9
მათ შორის: გადასახადები	290.0
სხვა შემოსავლები	13.9

როგორც ვხედავთ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენენ მთლიანი შემოსავლების 95%-ზე მეტს, რაც გამოწვეულია ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადის ავტონომიური

რესპუბლიკების ბიუჯეტებში მიმართვით, დანარჩენს კი (5%-ზე ცოტა ნაკლებს) სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები შეადგენს (შემოსავლები საკუთრებიდან, როგორებიცაა პროცენტები, დივიდენდები, რენტა, იჯარა და სხვ. ასევე, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია, ჯარიმები, საურავები და სხვადასხვა სახის ტრანსფერები).

შემოსავლების წყაროებს შორის არსებული პროპორცია ერთი შეხედვით მისაღებია. თუმცა, ჩვენი აზრით, ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში მიმართვის ხარჯზე ჩამოყალიბებული რეგიონის ბიუჯეტის საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ეს პროპორცია, უმეტესწილად, ფისკალური თვალსაზრისითაა ეფექტიანი და მას მარეგულირებელ-მასტიმულირებელი ხასიათი ნაკლებად გააჩნია. გრძელვადიან პერსპექტივაში საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტენდენციის მისაღწევად საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკაში მარეგულირებელ-მასტიმულირებელი როლი უმნიშვნელოვანესია. ამ მოსაზრების განსამტკიცებლად გავაანალიზოთ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა 2019 და 2020 წლებში და დავაკვირდეთ მათ დინამიკას.

ცხრილი 2

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო შემოსავლები, 2019-2020 წწ.

(მლნ. ლარი)

დასახელება	2019	2020
შემოსავლები	294.7	247.8
მათ შორის: გადასახადები	274.9	237.2
სხვა შემოსავლები	19.8	10.6

როგორც ჩანს (იხ. ცხრ.2) პროპორცია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთლიან შემოსავლებში, გადასახადებსა და სხვა შემოსავლებს შორის დიდად არ იცვლება, უფრო მეტიც, 2020 წელს საგადასახადო შემოსავლების წილმა ზუსტად იგივე, 95% შეადგინა, როგორც 2021 წელს, ხოლო 2019 წელს - 93%-ზე ცოტა მეტი. აბსოლუტურ მაჩვენებლებს თუ შევადარებთ, 2020 წელს 2019 წელთან შედარებით საგადასახადო შემოსავლების კლება შეინიშნება. ეს ძირითადად კორონა ვირუსის გავრცელების შედეგია, რომელმაც შეამცირა სამუშაო ადგილები და შესაბამისად საშემოსავლო გადასახადის დასაბეგრი ბაზა, ხოლო 2021 წელს 2020 წელთან შედარებით საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა 52.8 მლნ ლარით გაიზარდა (დაახლოებით 22%-ით).

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით, საშუალო ყოველთვიური ხელფასი 2021 წელს 2020 წელთან შედარებით 16-22%-ის ფარგლებში ეტაპობრივად გაიზარდა (საქსტატი, 2022). ამიტომ, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ 2021 წელს 2020 წელთან შედარებით ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდა გამოწვეულია დაქირავებით მომუშავე პირთა შრომის ანაზღაურების საერთო დონის ზრდით და არა დაქირავებით მომუშავე პირთა რაოდენობის ზრდით (სამუშაო ადგილების გაზრდით), ან სხვა რაიმე ეკონომიკური მექანიზმის ამოქმედებით ან გააქტიურებით. აქედან გამომდინარეცხადია, რომ საშემოსავლო გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში მიმართვის მექანიზმს, ამ შემთხვევაში, მოაქვს მხოლოდ ფისკალური ეფექტი (ავსებს ავტონომიური რესპუბლიკის

ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილს) და მას მასტიმულირებელ-მარეგულირებელი ხასიათი ნაკლებად გააჩნია (ნაკლებია საგადასახადო ბაზის ზრდის სტიმულები, როგორც მოკლევადიან ასევე გრძელვადიან პერსპექტივაში).

ცხადია, რაღაც დოზით, რეგიონის მმართველობით ორგანოებს ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შესრულების არსებული მექანიზმი აძლევს გარკვეულ სტიმულს, რადგან ყოველი ახალი სამუშაო ადგილის შექმნა მათთვის მეტ შემოსავალს ნიშნავს. თუმცა, მისი განხორციელება ეკონომიკური სტიმულების მექანიზმებთან არასაკმარის კავშირშია.

იმის გათვალისწინებით, რომ დასაქმებულ პირთა მნიშვნელოვანი ნაწილი საჯარო სექტორში დასაქმებულებზე მოდის (საქართველოში, ბოლო წლების მონაცემებით საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა მთლიანად დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობის 30-40%-ის ფარგლებშია) (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური), რეგიონის ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია კერძო სექტორის ზრდის ხარჯზე რეგიონის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ზრდის უზრუნველყოფა. ჩვენი აზრით, მოგების გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების წყაროდ ქცევა (რა თქმა უნდა საშემოსავლო გადასახადთან ერთად) უზრუნველყოფს როგორც ფისკალური, ასევე მასტიმულირებელ-მარეგულირებელი ფუნქციის უფრო ეფექტიანად შესრულებას.

ბოლო რამდენიმე წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურას თუ დავაკვირდებით, მოგების გადასახადის თანხა

3-3.5-ჯერ, ზოგჯერ მეტადაც, ჩამორჩება საშემოსავლო გადასახადს და სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 10%-ს შეადგენს. ამიტომ, რეგიონის (ჩვენს შემთხვევაში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის) ტერიტორიაზე ფუნქციონირებადი, ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების მოგების გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში მიმართვა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის მნიშვნელოვან ფინანსურ დანაკარგს არ წარმოადგენს. იგი შეიძლება არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტისთვის იყოს ფინანსური თვალსაზრისით გადამწყვეტი: თუმცა, რომ ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია მოგების გადასახადის საგადასახადო ბაზის ზრდისკენ, ეკონომიკური მექანიზმებითა და ინსტრუმენტების გამოყენებითაა შესაძლებელი. აქ საუბარია ეკონომიკური სუბიექტების რაოდენობის ზრდაზე და საქმიანობის გაფართოებაზე, რაზეც პასუხისმგებლობა რეგიონულმა მმართველობის ორგანოებმა უნდა აიღონ, საგადასახადო შემოსავლების გაზრდის მოტივით.

ეს მექანიზმი, ამავდროულად, პირდაპირ იმოქმედებს საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი ბაზის ზრდაზე (დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა) და შესაბამისად, საშემოსავლო გადასახადის საერთო მოცულობის ზრდაზეც. ამდენად, მიგვაჩნია, რომ მოგების გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში მიმართვა მნიშვნელოვანწილად უზრუნველყოფს ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტისათვის როგორც ფისკალური ეფექტის მიღებას, ასევე, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას.

ჩვენი აზრით, ასევე აუცილებელია, რომ

საშემოსავლო გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტზე მიკუთვნების თვალსაზრისით მოხდეს საგადასახადო ადმინისტრირების პრინციპის ცვლილება. კერძოდ, ამ გადასახადიდან ამოღებული სახსრების განაწილება უნდა მოხდეს არა დამქირავებლის რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, არამედ დაქირავებულ ფიზიკურ პირთა რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. საშემოსავლო გადასახადი არის ფიზიკური პირის გადასახადი და დამქირავებელი ამ შემთხვევაში მხოლოდ საგადასახადო აგენტის როლს ასრულებს, ამიტომ ის უნდა მიემართებოდეს იმ რეგიონის ბიუჯეტში სადაც დაქირავებული ფიზიკური პირია რეგისტრირებული.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სრულყოფის მექანიზმი

საქართველოში თითოეულ მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, როგორც სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისაგან, ასევე ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან. ასევე, ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებს არა აქვთ უფლება ჩაერიონ მუნიციპალიტეტების ხელისუფლების ორგანოებს საბიუჯეტო უფლებამოსილებაში (ჩიხლაძე და რუსაძე, 2015:153).

მსოფლიო პრაქტიკის თანახმად, განვითარების ცალკეულ ეტაპზე ფინანსურ უფლებამოსილებათა მკაცრი გამიჯვნა იწვევს ცალკეული რეგიონების უფრო სწრაფ

განვითარებას და დანარჩენი რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონის ჩამორჩენილობას (აბუსელიძე, 2004: 164).

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების როლი მნიშვნელოვანია პოსტსოციალისტური ქვეყნების ეკონომიკის განვითარებაში. თუმცა, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებს შორის არსებული დისბალანსი ყველა დანარჩენი მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლებზე უარყოფითად აისახება, რაც საბოლოოდ უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდაზე. ამიტომ მთავრობამ ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად უნდა გაატაროს შესაბამისი ფისკალური პოლიტიკა. ფისკალურმა დეცენტრალიზაციამ უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ფინანსური მხარდაჭერა, რათა მათ მიაღწიონ ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების სათანადო დონეს (აბუსელიძე, 2006:101-106; Abuselidze, 2019:12).

მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების თვალსაზრისით, თანამედროვე მდგომარეობა საქართველოში ძალზე არასახარბიელოა, რადგანაც ყველა გადასახადი, გარდა ქონების გადასახადისა მიკუთვნებული აქვს ცენტრალურ ბიუჯეტს (როგორც ზემოთუკვე აღვნიშნეთ, საშემოსავლო გადასახადი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს).

ქონების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა ძალიან მცირეა, რასაც კიდევ უფრო ამცირებს საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულია შეღავათების სისტემა, რომლის მიხედვითაც, მაგალითად, 5 ჰექტრამდე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ქონა თავისუფლდება

ქონების გადასახადისაგან. ასევე პირი, რომლის წლიური შემოსავალი 40 ათას ლარზე ნაკლებია თავისუფლდება ქონების გადასახადისაგან. გარკვეული შეღავათებით სარგებლობენ მაღალმთიანი რეგიონებში მუდმივად მცხოვრები პირები, მეორე მსოფლიო ომის ვეტერანები და მასთან გათანაბრებული პირები, თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში არსებული ქონება და ა.შ. (საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2021).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის უნივერსალური მოდელის შექმნა პრაქტიკულად შეუძლებელია, რადგან თითოეულ ქვეყანას საკუთარი ისტორია და მისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური სტრუქტურები გააჩნია. ამიტომ თითოეულმა მათგანმა ინდივიდუალურად უნდა განსაზღვროს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების მმართველობის ავტონომიურობის ხარისხი, ამისათვის მუნიციპალური ბიუჯეტების ფორმირებისათვის გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნდეს, როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი გადასახადების დაკისრების უფლებამოსილება (Abuselidze, 2021:11).

2019 წლის 1 იანვრიდან, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიხედვით, დამატებული ღირებულების გადასახადის 19% ნაწილდება მუნიციპალიტეტებზე, შესაბამისად, ის გვევლინება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების წყაროდ.

აჭარის რეგიონის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილზე დაკვირვებით მოვახდინოთ მცირე ანალიზი დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%-ის განაწილების სქემის ეფექტიანობაზე.

ცხრილი 3

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლები - 2021 წ. (მლნ. ლარი)

მთლიანი შემოსავლები	138.1
საგადასახადო შემოსავლები	71.8
მათ შორის: დღგ	42.8
ქონების გადასახადი	29.0
გრანტები	45.9
სხვა შემოსავლები	20.3

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 52%-ს. საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 60%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 40%-ს კი, შესაბამისად, ქონების გადასახადი. ქონების გადასახადის მოცულობის მხრივ ბათუმის მუნიციპალიტეტის შემოსავლები მნიშვნელოვნად აღემატება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა მუნიციპალიტეტებს, რაც გამოწვეულია ქონების გადასახადით დასაბეგრი ბაზის არსებობით. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი განაწილებული დღგ-ს მოცულობითაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სხვა მუნიციპალიტეტებს მკვეთრად აღემატება, რაც ბოლო პერიოდში აქტიური მოსახლეობის რაოდენობის მუდმივი ზრდითა განპირობებული.

ცხრილი 4.

ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლები - 2021 წ. (მლნ. ლარი)

მთლიანი შემოსავლები	35.1
საგადასახადო შემოსავლები	16.2
მათ შორის: დღგ	12.4
ქონების გადასახადი	3.8
გრანტები	16.6
სხვა შემოსავლები	2.2

ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 46%-ს, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 77%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 23%-ს კი, შესაბამისად, ქონების გადასახადი. ქონების გადასახადის თანხის სიმცირე განპირობებულია ქონების გადასახადით დასაბეგრი ბაზის სიმცირით.

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 70%-ს, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 60%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 40%-ს კი შესაბამისად ქონების გადასახადი.

ქედის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 66%-ს, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 96%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 4%-ს კი, შესაბამისად, ქონების გადასახადი. ქონების გადასახადის მცირე წილი მთლიან შემოსავლებში გამოწვეულია აღნიშნული გადასახადით დასაბეგრი ბაზის სიმცირითა და ზემოთ აღნიშნული საგადასახადო შეღავათებით.

შუახევის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 32%-ს, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 9%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 91%-ს კი,

შესაბამისად, ქონების გადასახადი. შუახევის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში განაწილებული დღგ-ს სიმცირე გამოწვეულია უმეტესწილად, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისა და ფართობის სიმცირით.

ხულოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურაში საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 49%-ს, ხოლო საგადასახადო შემოსავლების მთლიანი მოცულობის თითქმის 45%-ს განაწილებული დღგ წარმოადგენს, დანარჩენ 55%-ს კი, შესაბამისად, ქონების გადასახადი. განაწილებული დღგ-ს შედარებით მცირე რაოდენობა სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, აქაც, მსგავსად შუახევის მუნიციპალიტეტისა, გამოწვეულია მუნიციპალიტეტის ფართობის სიმცირითა და მოსახლეობის მცირერიცხოვნობით.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტებს შორის ბიუჯეტის შემოსავლებში საგადასახადო შემოსავლების ყველაზე მეტი ხვედრითი წილი ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტს უჭირავს 70%-ით, ქედის მუნიციპალიტეტი - 66%, ქალაქი ბათუმი 52%, ხულოს მუნიციპალიტეტი - 49%, ქობულეთის მუნიციპალიტეტი - 46% დაბოლოს, შუახევის მუნიციპალიტეტი 32%. ეს პოზიციები ერთი მხრივ გამოწვეულია ქონების გადასახადით დასაბეგრი ბაზის მოცულობით, მეორე მხრივ კი დღგ-ს 19%-ის განაწილების არსებული მექანიზმით.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების მიერ მიღებულ განაწილებული დღგ-ს თანხის აბსოლუტურმაჩვენებლებს თუ გავანალიზებთ დავინახავთ, რომ თითქმის ყველა შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობა პირდაპირპროპორციულ

დამოკიდებულებაშია ამ მუნიციპალიტეტის საგადასახადო შემოსავლების მოცულობასთან (ერთი გამონაკლისის გარდა - ხულოს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა უფრო მეტია, ვიდრე ქედის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა, თუმცა საგადასახადო შემოსავლები და მათ შორის, განაწილებული დღგ ქედის მუნიციპალიტეტში უფრო მეტია, ვიდრე ხულოს მუნიციპალიტეტში). ეს ფაქტი კი დაკავშირებულია დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების არსებულ მექანიზმთან, რომლის ერთ-ერთი კრიტერიუმის თანახმად, გასანაწილებელი დამატებული ღირებულების გადასახადის საერთო მოცულობის 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით.

წარმოდგენილი სტატისტიკური ინფორმაციების, თეორიული მასალებისა და ზოგადი ეკონომიკური პრინციპების გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ დღგ-ს განაწილების არსებული მექანიზმი არაეფექტიანია. ამ მექანიზმის საშუალებით თითოეული მუნიციპალიტეტი იღებს ყოვეწლიურად ფიქსირებულ თანხას ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირებისთვის. არა აქვს მნიშვნელობა კონკრეტული მუნიციპალიტეტი, კონკრეტული პერიოდის განმავლობაში, იქნება ეკონომიკური თვალსაზრისით აქტიური თუ პასიური, იგი მაინც თითქმის იმავე თანხას მიიღებს განაწილებული დღგ-ს სახით რასაც ღებულობდა წინა წლებში. ეს კი იგივე გათანაბრებითი ტრანსფერის ტოლფასი მექანიზმია, ოღონდ განსხვავებული სახელით, განაწილების წესითა და ფორმულით. ეს მექანიზმი მოკლებულია ეკონომიკური განვითარების მასტიმულირებელ როლს, რომელიც, ჩვენი აზრით, რეალური თვითმმართველობისა და ფინანსური

დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით ესოდენ მნიშვნელოვანი და აუცილებელია.

ჩვენთვის გასაგებია, რომ დღგ განსხვავებული ბუნებისაა, რომ რთულია იმის გაგება თუ სად იქმნება დამატებული ღირებულება, მაგრამ აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში შექმნილი დამატებული ღირებულების დადგენის მექანიზმები იქნეს შემუშავებული, ვინაიდან, ამ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული დღგ-ს გადამხდელი პირის მიერ გადახდილი დღგ-ის მოცულობა გახდეს მთავარი კრიტერიუმი დღგ-ს განაწილების მექანიზმისა.

დასკვნა

რეგიონის ეკონომიკურ ძლიერებას მისი ფინანსური დამოუკიდებლობა და ფისკალური დეცენტრალიზაცია განსაზღვრავს, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საკუთარი, საგადასახადო წყაროებით უზრუნველყოფა განაპირობებს. ეს, როგორც შედეგი, უზრუნველყოფს რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და რეგიონის მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება ჩამოვყალიბოთ შემდეგი სახის რეკომენდაციები:

1. ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია კერძო სექტორის ზრდის ხარჯზე ტერიტორიული ერთეულების (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის) ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსვლების ზრდის უზრუნველყოფა. ამისათვის კი საჭიროა მოგების გადასახადის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების წყაროდ ქცევა, რა თქმა უნდა, საშემოსავლო გადასახადთან ერთად. ეს მექანიზმი, ამავდროულად, იმოქმედებს

საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი ბაზის ზრდაზე და შესაბამისად, საშემოსავლო გადასახადის საერთო მოცულობის ზრდაზეც, რაც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს, როგორც ფისკალური, ასევე მასტიმულირებელ-მარეგულირებელი როლის ეფექტურად შესრულებას;

2. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების თვალსაზრისით, თანამედროვე მდგომარეობა საქართველოში ძალზედ არასახარბიელოა, რადგან თითქმის ყველა გადასახადი, გარდა ქონების გადასახადისა, მიკუთვნებული აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტს. ქონების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა კი ძალიან მცირეა, რასაც კიდევ უფრო ამცირებს საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული შეღავათების სისტემა. დღგ-ს განაწილების მექანიზმი კი არაეფექტურია და არანაირ ეკონომიკურ სტიმულს არ ეფუძნება;

3. აუცილებლად მიგვაჩნია შემუშავდეს კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში შექმნილი დამატებული ღირებულების გეოგრაფიული არეალის დადგენის მექანიზმები, ვინაიდან, ამ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული დღგ-ს გადამხდელი პირის მიერ გადახდილი დღგ-ის მოცულობა უნდა გახდეს მთავარი კრიტერიუმი დღგ-ს განაწილების მექანიზმისა. შედეგად, მუნიციპალიტეტები რეალურად შეძლებენ შესასრულებელი ფუნქციების ფინანსურ უზრუნველყოფას.

ლიტერატურა:

1. აბუსელიძე, გ. (2004). რეგიონული ბიუჯეტების როლი ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. *სოციალური ეკონომიკა*. 4, 157-166;
2. აბუსელიძე, გ. (2006). ფისკალური პოლიტიკის ოპტიმიზაციისათვის. *სოციალური ეკონომიკა*. 4, 101-106;
3. აბუსელიძე, გ. (2009). საგადასახადო კოდექსის ადეკვატური საბიუჯეტო კოდექსის მიღების აუცილებლობის შესახებ. *ეკონომიკა და ბიზნესი*. 1, 42-46;
4. საკანონმდებლო მაცნე (2021). აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2021 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ;
5. საკანონმდებლო მაცნე (2021). საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
6. საკანონმდებლო მაცნე (2021). საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
7. საკანონმდებლო მაცნე (2021). საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
8. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები. URL: www.geostat.ge
9. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
10. ქედის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ქედის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
11. ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ქობულეთის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
12. ლლონტი, ვ. (2007). რეგიონი (ანალიზი, შეფასება, პერსპექტივები). ბათუმი;
13. შუახევის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება შუახევის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
14. ჩიხლაძე, ნ., რუსაძე, ნ. (2015). ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის "თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015" შრომების კრებული, ქუთაისი. URL: <http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS2015/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>
15. ჭითანავა, ნ. (1999). გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები (ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება). II ნაწილი. თბილისი;
16. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
17. ხულოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ხულოს მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ადგილობრივი პროგრამული ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ;
18. Abuselidze, G. (2019). Analysis of the formation and use of budgetary policies ensuring the socio-economic development of territorial units. *Economic archive*. 2, 3-15;
19. Abuselidze, G. (2019). Анализ На Формирането И Прилагането На Бюджетни Политики, Осигуряващи Социално-

Икономическото Развитие На Административно териториалните Единици. *Народностопански архив*. 2, 3-16;

20. Abuselidze, G. (2021). *The intergovernmental relations and their regulation in the context of decentralization of fiscal policy*. *E3S Web of Conferences*. 280, 02010;

21. Glonti, V., Zhiyenbayev, M., & Manvelidze, R. (2018). The method of estimating the regional budgetary process. *MATEC Web of Conferences*. 212, 08029.

PROBLEMS OF FORMATION OF TAX REVENUES OF THE BUDGET OF TERRITORIAL UNITS AND WAYS OF IT OVERCOMING

Giorgi Abuselidze

Doctor of Economics, Associated Professor of Batumi Shota Rustaveli State University, abuselidze@gmail.com

Aleko Meladze

Doctorate of Business Administration, Batumi Shota Rustaveli State University, alekomeladze88@gmail.com

KEY WORDS: *Autonomous Republic Budget; Municipal Budget; Fiscal Decentralization; Tax Revenues;*

J.E.L. classification: H61, H72, H77 DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.07>

For citation: Abuselidze G., Meladze A., (2022) Problems of formation of tax revenues of the budget of territorial units and ways of it overcoming (in Georgian). Vol. 17, 1(23), p. 15–29. DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.07>

Summary

Economic strength of territorial units is one of the most important factors for the economic development of the government. And for the economic stability of the territorial units it is crucial to have high level of financial decentralization and the ability to provide their budget revenues with their own tax sources, which is guaranteed by effective fiscal politics from the government.

Some reforms have been going on in Georgia for decades in order to have financial decentralization and to improve the quality of budget independence, but in order to improve modern situation in this field it is necessary to develop a system of specific actions. Therefore, the problem of tax revenue optimization of territorial units is gaining more urgency and we believe that identifying the factors hindering the improvement of the tax revenues of the budget of the territorial units and taking certain actions and measures to solve them will significantly contribute to the socio-economic development of the territorial units.

While working on these issues, the study of the problem was done mainly using characteristic and quantitative research methods. In terms of characteristic research we managed to get information in-depth about the main topic and then we managed to process and analyze this information. In terms of quantitative research, we were mainly guided by statistical information of the revenues of the budgets of the territorial units. Quantitative data were processed in accordance with the objectives, on the basis of which specific trends of the problem were identified. Based on the analysis of the information collected through the mentioned methods, the relevant conclusion-recommendations were formed.

The issue of ownership of natural resources is

important for the economic development of territorial units. Natural resources should be used in such a way to maximize the growth rate of economic development of territorial units. Part of the value added that is created as a result of industrial-economic relations using natural resources should be transferred by using the budget-tax mechanism to the budget of the municipality and/or, as it is in our case, the budget of the Autonomous Republic. Clearly, the same principle must be maintained in terms of the use of other industrial resources. Effective use of fiscal policy instruments can create a structure of tax revenues for the budgets of territorial units, the volume of which will depend on the efficient use of resources in the territorial unit.

Public policy in the field of regional finance should reflect the economic activity of the region, which can provide increased productivity in the region, increased value added measures in the region, job growth and, ultimately, the well-being of the region's population. In modern conditions, budget relations in Georgia are based on the principle of independence (autonomy), however, the dependence of different levels of budgets on central budgets is very high.

The share of tax revenues in the budget revenue structure of the Autonomous Republic of Adjara is more than 95% of the total revenues. This proportion is acceptable at first glance, but it is formed to the budget of the Autonomous Republic by income taxes of individual entities and it is effective, for the most part, from a fiscal point of view. It has less regulatory-stimulating character. In the long term perspective, the regulatory-stimulating role in tax-budgetary policy is crucial to achieve the tax revenue growth. Therefore, in our opinion, the use of profit and income tax as a source of tax revenue for the budget of the Autonomous Republic will ensure a more efficient result of both fiscal and stimulus-regulatory functions.

Actions and measures that are aimed to increase the tax base of profit tax are possible through the use of economic mechanisms and tools, as we are talking about increasing the number of economic entities and expanding their activities. This mechanism, at the same time, will directly affect the growth of the taxable tax base.

The situation in Georgia is also unfavorable in terms of the formation of tax revenues of municipal budgets because all taxes, except property taxes, belong to the central budget. The taxable base of property tax is very small, which is further reduced by the system of benefits provided by the Tax Code of Georgia.

Distributed VAT is the main tax source for filling the budgets of municipalities. The existing mechanism of its distribution is ineffective. By using this mechanism, each municipality receives an almost fixed amount of money each year for the formation of the revenue portion of their budgets. It does not matter if the municipality is economically active or passive; it still receives almost the same amount of distributed VAT as it received in previous periods. This mechanism has lack of the role of stimulating economic development. Therefore, we believe it is necessary to develop mechanisms of geographical area for determining the value-added value created in a particular municipality. The amount of VAT paid by a VAT payer registered in the territory of this municipality should become the main criteria of the VAT distribution mechanism. In addition, in order for municipalities to be able to actually finance their functions, it is necessary to increase the percentage of VAT that is distributed.

References

1. Abuselidze, G. (2004). The role of regional budgets in the socio-economic development of territories. *Journal of Social Economy*. 4, 157-166;
2. Abuselidze, G. (2006). To optimize Fiscal Policy. *Journal of Social Economy*. 4, 101-106;
3. Abuselidze G. (2009). About inevitability of budgetary code receiving for fiscal politics. *Economics and Business*. 1, 42-46;
4. Chikhladze, N., & Rusadze, N. (2015). Main aspects of economic activity of local self-government. Akaki Tsereteli State University, Kutaisi; URL: <http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS2015/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>
5. Chitanava, N. (1999). *Socio-economic problems of the transition period (government regulation of the economy)*. part II, Tbilisi;
6. Glonti, V. (2007). Region (analysis, evaluation, perspectives). Batumi;
7. Legislative Herald of Georgia (2021). Tax code of Georgia;
8. Legislative Herald of Georgia (2021). Budget Code of Georgia;
9. Legislative Herald of Georgia (2021). Code of Local Self-Government of Georgia;
10. Legislative Herald of Georgia (2021). Law of the Autonomous Republic of Adjara on the Republican Budget of the Autonomous Republic of Adjara for 2021;
11. National service of statistics, (2022). www.geostat.ge;
12. Resolution of Batumi Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
13. Resolution of Kobuleti Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
14. Resolution of Khelvachauri Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
15. Resolution of Keda Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
16. Resolution of Shuakhevi Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
17. Resolution of Khulo Municipality on approving the local budget of Batumi Municipality for 2021;
18. Abuselidze, G. (2019). Analysis of the formation and use of budgetary policies ensuring the socio-economic development of territorial units. *Economic archive*. 2, 3-15;
19. Abuselidze, G. (2019). Анализ На Формирането И Прилагането На Бюджетни Политики, Осигуряващи Социално-Икономическото Развитие На Административнотериториалните Единици. *Народностопански архив*. 2, 3-16;
20. Abuselidze, G. (2021). The intergovernmental relations and their regulation in the context of decentralization of fiscal policy. *E3S Web of Conferences*. 280, 02010;
21. Glonti, V., Zhiyenbayev, M., & Manvelidze, R. (2018). The method of estimating the regional budgetary process. *MATEC Web of Conferences*. 212, 08029.